

DOI: 10.38146/BSZ.2020.9.1

Bolla Veronika – Jáger Kristóf András

Az idegenrendészeti- és a büntetőeljárások kapcsolódási pontjai, gyakorlati nehézségei

**Interconnections of aliens policing and criminal procedures,
practical problems**

Absztrakt

A témaválasztással az értekezés írói arra vállalkoztak, hogy az idegenrendészeti eljárás kényszerintézkedési területét, vagyis a migrációs szabályok megsértésének értékelését állítsák párhuzamba a büntetőeljárással, megvilágítva a köztük fennálló relációt és a legfontosabb kapcsolódási pontokat. Jelen tanulmányt nem gyakorló büntetőjogászok, hanem az idegenrendészeti szakterület jogalkalmazói jegyzik, s mint ilyen, leginkább a gyakorlati tapasztalatok inspirálták. Erre építve jelenik meg új szempontként annak felismerése, hogy a büntetőeljárás és az idegenrendészeti eljárás közötti szorosabb együttműködés a számos kapcsolódási pont okán kifejezetten kívánatos: a jogalkalmazás és a jogalkotás párhuzamos, iteratív szemléletű fejlesztése jelentősen növelheti az eljárási folyamatok hatékonyságát. A szerzők meggyőződése, hogy a külföldiekkel szemben alkalmazott büntetés elsődleges célját, vagyis a társadalom védelmét akkor tudja megfelelően biztosítani, amikor a közrendre veszélyes külföldiek Magyarországról való eltávolítását – a társadalom védelme érdekében – mielőbb lehetővé teszi. Értekezésükben a biztosított keretek között, olyan témák egészben történő kihagyása árán, mint az átkísérés gyakorlata, a feljelentési kötelezettség teljesítése, a perújítás esedékessége, a külföldre utazási korlátozás biztosítása, bemutatják, hogy a két szakterület mely pontokon kapcsolódik egymáshoz. Érdemes megfigyelni, hogy noha a két terület eltérő célokkal rendelkezik, az alkalmazott eszközök egymáshoz hasonlóak, így összefonódó, de mégis elkülönülő területekről beszélhetünk. Az értekezés problémafelvetéséből kitűnik, hogy a vonatkozó jogszabályok folyamatos testre szabása elengedhetetlen, így ebben az esetben is érvényes az az általános elv, hogy a jogszabályi

változások az életet és a megváltozott körülményeket követik le. A migrációs trendek rapid változása miatt a jogrendszer egyre gyorsabb reakciókra kényszerül, és a hatáskörök elválasztásával alkalmasnak kell lennie a válaszciklusra. Gyakorlati szemléletéből fakadóan a tanulmánytól várt legfontosabb eredmény olyan szakmai vita generálása, amely hosszabb távon elmélyítheti a vizsgált területek szabályozásának és működésének összehangolását egy egységes, jó gyakorlat irányába, növelve a jogbiztonságot mind a jogalkalmazók, mind a külföldiek szempontjából.

Kulcsszavak: migráció, idegenrendészet, büntetőjog, idegenrendészeti őrizet, kiadatás, kiutasítás végrehajtás

Abstract

With the choice of topic for this paper the authors undertake to parallel the coercive measures of aliens policing procedure (i.e. the evaluation of migration-related violations) with the criminal procedure, thus enlightening their relations and most important interconnections. The authors of this paper are not criminal jurists but professionals of the enforcement authorities, so it is inspired by practical experiences as such. Based on that, several new standpoints are presented, like the recognition, that a closer co-operation of criminal- and aliens policing procedures are desirable because of their numerous interconnections: the parallel, iterative development of legislation and enforcement practice could significantly enhance the efficiency of the course of proceedings. It is the authors' conviction, that the punishment against foreigners can only ensure its primary aim, the protection of the society, if it allows the earliest possible removal of foreigners from the area of Hungary. Within the given limits the interconnections of the two professional fields are presented, not touching for example upon the topics of the practice of escort, fulfilling the obligation of denunciation, the maturity of retrial, and the ensuring of international travel restrictions. Its important to note that whereas the two fields have different goals, the tools they utilize are similar, so the areas are entwined but still independent. The questions raised in this paper conclude that the continuous customization of law is a must and so the general principle, that the changes of law follow the actual changes of circumstances, is valid in this case too. Because of the instant changes of migration trends, our legal system is forced to give quicker reactions and must be able to respond by the separation of scopes of authority. Based on its practical approach, the most expected result of this paper is the encouragement of professional debate, which could consolidate the coordination of the regulation and operation in the analysed areas, in direction to a unified best practice

and increasing legal security for both the foreigners and law enforcement authorities as a result.

Keywords: migration, aliens policing, criminal law, detention, extradition, removal

Bevezető gondolatok

„*Ab abusu ad usum non valet consequentia.*”
„*A visszaélésből nem származhat joggyakorlat*” – jogi axióma

A világon jelenleg 272 millióra becsülik azok számát, akik hazájukat átmeneti vagy végleges szándékkal elhagyták (URL1). Ezt a sok lemondással járó döntést olyan emberek hozhatták csak meg, akik képeseknek tartották magukat és hajlandók voltak a fogadó ország államrendjének, szabályainak elfogadására, vagyis az alkalmazkodásra. Ezen migrációs folyamatot táplálta az egyik legelterjedtebb világnézet, a globalizáció, mint a nyugati civilizáció egységesítő kivetülése, ami, habár jelentősen csökkentette a kulturális különbségeket, ekként összehúzóította a világot (Ferguson, 2016, 270.), egyidejűleg táplálja a mássággal szembeni elutasítást is (Harari, 2018, 139.). Yuval Noah Harari izraeli történész, író szerint a migrációt egy megállapodásnak tekinthetjük a származási országot elhagyók és az őket befogadók között. Ezen paktum alapján mindkét felet jogok és kötelezettségek illetik, illetve terhelik, melynek teljesedése esetén a migránsokat megkülönböztető előítéletek elenyésznek, az ök-ből mi leszünk. A közösség kivetí magából azon személyeket, akik annak fikcióit nem fogadják el, nem teszik magukévá. Ekként amennyiben egy külföldi a migrációs szabályokat megszegi vagy bűnözői életmódot folytat, azt annak asszimilációja előtt a fogadó állam törekszik elidegeníteni magától, habár a beolvadási folyamat előrehaladtával az állami önvédelem egyre nehezkesebb.¹

A törvény előtt minden ember egyenlő. Alaptörvényünk az alapvető jogokat bármely megkülönböztetés nélkül rendeli biztosítani, aminek keretében valamennyi eljárás (így jelen értekezés tárgyát képező büntető- és idegenrendészeti eljárás) esetében teljesülnie kell a tisztességes eljáráshoz való jognak (Balogh, et al., 2014, 7.), a közbeszédben – amire mind a sajtó, mind a politika hat – mondjuk ki: mégis súlyosabb megítélés alá esnek az egyes jogellenes cselekmények, ha azt mások követik el. Az idegenekkel szembeni távolságtartás

1 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 59. § (2)-(4) bekezdései.

mögött pedig nem más áll, mint maga az emberi természet, az az egyedfejlődés során létrejött emberi kapocs, ami a közösség létét a fent írtak szerint lehetővé tette. A fent hivatkozott megállapodás körvonalait olyan nemzetközi és nemzeti szabályok töltik meg tartalommal, mint amilyen az ENSZ közgyűlésének 1985. évi nyilatkozata a nem állampolgárságuk szerinti államban élő egyének jogairól, az Egyesült Nemzetek keretében, Palermóban, 2000. december 14-én létrejött, a nemzetközi szervezett bűnözés elleni Egyezmény, az 1951. évi Genfi Egyezmény, visszatérési, befogadási és kvalifikációs irányelv, a Harmtv.² vagy Szmtv.³, azok végrehajtási rendeletei stb.

Az asszimilációs folyamatot számtalan, időről időre fellángoló vita kíséri: a befogadás jog vagy kötelezettség, milyen szintű asszimiláció szükséges a bevándorló részéről stb., ami még jó ideig közéleti, közigazgatási, bírósági és politikai csörtékhez fog vezetni. Amikor a fenti megállapodást akarjuk értékelni, hajlamosak vagyunk annak megsértését fokozottabban számba venni, mint az annak való megfelelést. Míg a migránsok túlnyomó része a bevándorlásra vonatkozó eljárási és együttműködési szabályokat betartva kíván más ország területére legálisan bejutni, odáig a minden szabályt figyelmen kívül hagyó, illegális kisebbség miatt megbélyegezhetjük-e magát a migrációs folyamatot? Utóbbi esetleg nem annak az eredménye, hogy a fogadó állam olyan utakat nyitott meg – talán csak saját lelkiismerete megnyugtatója céljából –, mellyel az eredeti megállapodást kitágította, és ebből adódóan elveszítette azt a jogát, hogy az ezen lehetőséget kihasználó migrációs mozgásokat elítélje? Hasonlóan a migrációval kapcsolatos vitákhoz, a fenti kérdésre sem adható egyetlen, általános válasz, mint ahogy az Európai Bizottság ajánlásai vagy az Európai Unió Bírósága ítélezési gyakorlata sem ad több támpontot az Európai Unió jogának értelmezéséhez, mint az eljáró szakemberek és bírák fikciói által felvázolt kontúrjait: a folyamat vagy az érintett személy helyzetének egyedi vizsgálatát, a különös szempontok figyelembevételét újra és újra el kell végeznie a vitába szállónak, így az idegenrendészeti hatóságnak is.⁴ A témaválasztással az értekezés írói arra vállalkoztak, hogy az idegenrendészeti eljárás kényszerintézkedési területét, vagyis a migrációs szabályok megsértésének értékelését állítsák párhuzamba a büntetőeljárással, hogy a kapcsolódási pontokra és a hasonló elemekre a teljesség igénye nélkül hívják fel a figyelmet. Mint az annak olvasása

2 A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (Harmtv.)

3 A szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (Szmtv.)

4 Az Európai Unió Bírósága C-145/09. számú ítélete a Tsakouridis-ügyben a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogról szóló 2004/38/EK irányelv 28. cikkében meghatározott huzamos tartózkodási joggal rendelkező uniós polgár kiutasításának feltételeiről.

során nyilvánvaló lesz, a jelen tanulmányt nem gyakorló büntetőjogászok, hanem az idegenrendészeti szakterület jogalkalmazói jegyzik, annak megírását leginkább gyakorlati tapasztalatok inspirálták, valamint annak felismerése, és az azzal kapcsolatos tenni akarás, hogy a két terület közötti szorosabb együttműködés a számos kapcsolódási pont okán kifejezetten kívánatos.

Értekezésünkben az alábbi témaköröket érintjük:

- A kényszerintézkedési- és a büntetőjogi szakterület eltérő céljai.
- A külföldiek és a bűnelkövetés kapcsolata.
- A közrendi, közbiztonsági és nemzetbiztonsági veszély hatósági értékelése.
- Az idegenrendészeti őrizet célja, az egyéb büntetésekkel való viszonya.
- A kiadatási eljárás kihívásai.
- A bíróság által elrendelt kiutasítások végrehajtása.

A kényszerintézkedési- és a büntetőjogi szakterület eltérő céljai

Az idegenrendész a kényszerintézkedési eljárásokban az ők csoportba tartozók visszaéléseit értékeli, ugyanakkor eljárása során nem annyira hangsúlyos a generális prevenciós cél. Erre tekintettel az idegenrendészeti őrizet büntetési jelleget nem hordozhat, annak időtartama nem állhat arányban a jogsértés társadalomra veszélyességével. Az idegenrendészeti eljárással szembeni általános elvárás, hogy a jogsértést a magyar költségvetésnek és a külföldinek a lehető legkevesebb terhet okozó módon értékelje, a kiutasítás mihamarabb végrehajtásra kerüljön, lehetőség szerint az ügyfél önkéntes, kárelhárító magatartása révén. Az idegenrendészeti szakterület többnyire nem használ büntetőjogi intézményeket, mint amilyen az óvadék, de a bűnügyi felügyelethez hasonló a kijelölt helyen való tartózkodás elrendelése, magatartási szabályok meghatározása és annak ellenőrzése. Büntetés jellegű – még ha célja elsődlegesen nem is az – a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelése is. Fontos látnunk, hogy hosszabb időtartamú szabadságvesztés-büntetés során olyan folyamatok játszódnak le egy külföldi elítélt vonatkozásában, amely végső soron a kiutasítás végrehajtásának kifelé mutató hatásával éppen ellentétesen hat: így a magyar nyelv elsajátítása, magyarországi kötődés kialakulása családtagok révén stb. Emellett könnyen előfordulhat az is, hogy a külföldi származási országa már nem biztonságos (így a kiutasítást oda nem lehet végrehajtani), vagy útiokmányuk vagy más tagállamban való tartózkodásra jogosító okmányuk lejár. A magyarországi kötődés értékeléséről fogunk még szólni értekezésünkben. A bűnügyi hatóságok által lefolytatott büntetőeljárás során az állam büntetőjogi igényét többnyire ilyenemű megkülönböztetés

tetés nélkül, az elkövetők állampolgársági kategóriáit figyelmen kívül hagyva értékeli, a belföldön elkövetett bűncselekmények szempontjából lényegtelen, hogy a bűncselekményt ők vagy mi követtük el.⁵ Különbség ugyanakkor, hogy a külföldiekkel szemben egy speciális büntetési nem, a kiutasítás is megjelenik.

Beccaria akként határozza meg a büntetés „*célját hogy az megakadályozza, hogy a bűnös új sérelmeket okozhasson polgártársainak, és az, hogy másokat hasonló cselekményektől tartóztasson.*” (Beccaria, 1887, 47.) Azon büntetés és azon büntetési mód lesz tehát a jobb, mely a leghatásosabb és legtartósabb benyomást teszi az ember lelkiületére, s e mellett a bűnöst testileg legkevésbé sanyargatja.

A Btk.⁶ értelmében a büntetés célja a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más személy bűncselekményt kövessen el. A migrációval összefüggő jogellenes cselekmények jogi eszközökkel történő kezelése különböző jogágakhoz kapcsolódó rendelkezések keretében lehetséges (Hautzinger, 2016, 57.), amelyek a büntetőjog, a szabálysértési jog és a közigazgatási jog. Az Európai Unió tagállamainak ezzel kapcsolatos megoldási módszerei igen eltérők (URL2). Egy részük tekintetében néhol egyáltalán nincs büntetőjogi szankció, míg máshol az a büntető törvénykönyvön kívül szabályozott, de azok mégis büntetőjogi természettel bírnak. A magyar szabályozás vegyes módszert alkalmaz, egyes, az irreguláris migrációhoz kapcsolódó cselekményeket büntetni rendel, másoknál szabálysértést alkalmaz, míg a külföldiek kiutasításának végrehajtó hatóságaként a közigazgatási eljárási jelleggel bíró eljárást alkalmazó idegenrendészeti hatóságot ruhazza fel jogkörrel. Ezen utóbbi hatóság jogosult saját eljárása során a kiutasítás különböző jogalapjairól is rendelkezni, a jogsértést értékelni.

A külföldiek és a bűnelkövetés kapcsolata

Könnyű beleesni abba a csapdába, hogy a külföldiek által elkövetett bűncselekmények gyakoriságát túlértékeljük. Tekintettel arra, hogy a rendkívüli eseményekkel érintett külföldiek tekintetében az Országos Idegenrendészeti Főigazgatásnak adatkezelési feladata van⁷, nem csak az egyes ítéletek,

5 A magyar büntető törvény egyéb alkalmazási eseteit a Btk 3. § (1) és (2) bekezdés tartalmazza.

6 Btk. 79. §.

7 Harmtv. 104. § (1) bekezdés az idegenrendészeti hatóság által a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek teljesítése céljából a Magyarországon őrizetbe vett, letartóztatott vagy személyi szabadságában bármely más módon korlátozott, továbbá a rendkívüli eseményekben (haláleset, súlyos sérüléssel járó baleset stb.) érintett harmadik országbeli állampolgár vonatkozásában kezelt adatokról.

de elviekben a külföldiekkel szemben megindult büntetőeljárások, elrendelt kényszerintézkedések teljes listája átszalad a keze alatt. Ha csak ezen értesítések értékelnénk, mivel az idegenrendészeti hatósági ügyben érintett ügyfél – néhány esetet kivéve⁸ – csak külföldi lehet, az idegenrendész könnyen juthatna arra a következtetésre, hogy a hazánk területén tartózkodó migránsok között nagyobb a bűnelkövetők száma, mint azt a jelenlétük arányaiban indokolná. Ezen állítás igazolásában vagy cáfolásában a KSH által nyilvánosságra hozott adattáblák⁹ nem, de az Eurostat (az EU statisztikai hivatala) táblázatai segítségünkre lehetnek. A „*Suspects and offenders by citizenship*” táblázat alapján az utolsó feltöltött adatok szerint a 2017-es évben Magyarországon százezer lakosra 933 gyanúsított (és nem elítélt) személy jutott, amiből 891 volt magyar és hozzávetőlegesen 42 külföldi honosságú. A legtöbb külföldi az Eurostat táblázata szerint Magyarországon feltételezhetően a határzárás bűncselekmények büntetni rendelése okán 2016-ban került meggyanúsításra, a számuk pedig abban az évben összesen 6.842 volt. Összességében elmondható, hogy Magyarországon az összes gyanúsított kevesebb mint 5%-a külföldi. Nem tartjuk előre mutatónak az országban tartózkodó külföldiek és a népesség számát összehasonlítani, tekintettel arra, hogy előbbi mérésére kétséges, hogy megfelelő mérési lehetőség adott lenne. A korábbi évek tekintetében rendelkezésünkre álló adatok alapján ugyan nincs okunk feltételezni, hogy a külföldiek között nagyobb lenne a bűnözők aránya, mint a magyar állampolgárok körében, ugyanakkor – tekintettel az azokat körülvevő fokozottabb társadalmi figyelemre – mégis a külföldi bűnelkövetőktől idegenkedik a közvélemény. Tapasztalataink szerint egyéb folyamatok szintén hozzájárulhatnak a külföldiek által elkövetett bűncselekmények alakulásához, még ha a beutazási és tartózkodási tilalom megsértése vétségének kivетetése vagy a határzár tiltott átlépése, a határzár megrongálása, valamint a határzárral kapcsolatos építési munka akadályozása (a továbbiakban együtt: határzárás bűncselekmények¹⁰) büntetni rendelése inkább elvi, mintsem statisztikailag szignifikáns változáshoz vezetett. A beutazási és tartózkodási tilalom megsértésének dekriminalizációja álláspontunk szerint sajnálatosnak tekinthető, az állam – reményeink szerint csak átmenetileg – de lemondott a migrációs tárgyú jogsértések egyik, kirívó csoportjának büntetőjogi eszközökkel történő

8 Harmtv. 86/B. § (1) bekezdés.

9 A regisztrált bűncselekmények és elkövetők (1990–2018). A büntetés-végrehajtási intézetekben lévők a fogvatartás jellege és nemek szerint (1990–2018).

10 Btk. 352/A.-C. §.

értékeléséről.¹¹ A dekriminalizálás oka a javaslatához fűzött indokolás szerint, hogy büntetőjogi fenyegetettség nem indokolt, azt javasolt a továbbiakban szabálysértésként szankcionálni.¹² Álláspontunk szerint, figyelembe véve, hogy az idegenrendészeti eljárás tárházában rendelkezésre álló jogkövetkezmények – azon külföldiek tekintetében, akik semmiféle jogkövetést nem tanúsítanak – nem elégségesek, speciális prevencióra van szükség azok tekintetében, akik a beutazási és tartózkodási tilalom kötelezettségét figyelmen kívül hagyják, szükséges a büntetőjogi fenyegetettség visszaállítása. Számos olyan esetet láttunk, ahol a külföldi a kitoloncolás végrehajtását követően jogellenes módon újra és újra jogellenesen Magyarországra utazott. Itt említhetjük meg az egyik legnehezebben bizonyítható vétséget, a Btk. 355. § szerinti családi kapcsolatok létesítésével visszaélés vétségét, ami miatt – annak nehéz bizonyíthatósága okán – valószínűleg korábban sem sok személy került elítélésre, a felbujtóként elsődlegesen szóba jöhető azon külföldiek, akik magyar állampolgárt kívántak rábírní arra, hogy tartózkodási jogosultságot igazoló okmány kiadása érdekében létesítsen velük családi kapcsolatot, vagy az apa-ságot megállapító teljes hatályú elismerő nyilatkozathoz járuljanak hozzá, az Szmvt. 2019. január 1. napján történt személyi hatályának megváltozásából adódóan feltételezhetően jóval kevésbé váltak érdekeltté, és ekként tettessé.

A közrendi, közbiztonsági és nemzetbiztonsági veszély hatósági értékelése

A külföldiek a tartózkodási feltételek alaki feltételeit akkor teljesítik, ha érvényes úti okmány és valódi tartózkodási céljuknak megfelelő engedély birtokában tartózkodnak az EU területén/Magyarországon, továbbá magatartásuk nem jelent veszélyt a közrendre, közbiztonságra, nemzetbiztonságra. A beutazók többségének beutazása és tartózkodása a schengeni térségbe érkezéskor nem jelent közrendi, közbiztonsági vagy nemzetbiztonsági veszélyt, hazájukban korábban nem követtek el bűncselekményt, továbbá az a jövőben sem áll szándékukban. A fent látottak alapján az ekként beutazók elhanyagolható része fog elkövetni olyan magatartást, ami alapján további tartózkodása a fenti veszélyeztetés okán

11 A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (régí Btk. 214. §) rendelkezései szerint az a kiutasított vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt álló külföldi, aki külön engedély nélkül tartózkodik a Magyar Köztársaság területén, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

12 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) szerinti szabálysértéskénti szankcionálás elmaradt, a Sztv. 208. §-a szerinti, a külföldiek rendészetével kapcsolatos szabálysértés annak nem feleltethető meg.

kiutasításuk elrendelését tenné szükségessé. Azon kevesekkel szemben, ahol ezen a jogalapon szükséges idegenrendészeti kiutasítást elrendelni, a közrendi, közbiztonsági veszélyt bűncselekmény vagy (ritkán ugyan, de) akár szabálysértés¹³ is megalapozhatja, tekintettel arra, hogy a társadalomra veszélyes magatartások szempontjából irreleváns, hogy azt melyik törvény szabályozza, és hogy annak mértéke a bűncselekményként történő büntetni rendeléshez szükséges szintet eléri-e, vagy annál kisebb fokban sérti vagy veszélyezteti az Alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet. Hangsúlyozni szükséges, hogy a tényállásokhoz nem kapcsolódhat automatikusan, önmagában a közrendet fenyegetés billoga, és a tagállamok mindig egyedileg kötelesek megvizsgálni az összes vonatkozó körülményt, tiszteletben tartva az arányosság elvét. Többször találkozunk olyan esettel is, amikor a gyorsított vagy rendes eljárásban még nem jogerősen kiutasított ügyfél esetében merül fel az idegenrendészeti hatóság előtt az eljárás lefolytatása szükségességének kérdése, ugyanakkor az ügyfél a tartózkodási feltételeket látszólag teljesíti, beutazási és tartózkodási célja viszont megdől, tekintettel arra, hogy itt – jogerős ítélet hiányában – a gyanú szerint társadalomra veszélyes, üldözendő cselekményt követett el. Ilyenkor a hatóság annak érdekében, hogy a külföldit Magyarországról eltávolítsa, rendelkezik annak kiutasításáról a közrendi és közbiztonsági veszély okán, annak ellenére, hogy a büntetőeljárás folyamatban van, és még jogerős elítélés sincs. Ezen esetekből két gyakorlati kérdés eredeztethető:

– A terhelttel szemben megindított büntetőeljárás, illetve maga a gyanú vezethet-e közrendi, közbiztonsági kiutasításhoz, vagy arra csak a bűnösség jogerős ítélettel való kimondását követően van lehetőség?

Az ártatlanság vélelme Magyarország Alaptörvényében, illetve a büntetőeljárásról szóló törvényben¹⁴ is szabályozott büntető eljárásjogi alapelv, ami azonban elsődlegesen a büntetőeljárásban részt vevő szereplők magatartását kell, hogy meghatározza. Ennek keretében a pártatlan és független büntetőbíróság kizárólag olyan tényeket értékelhet döntése meghozatalakor, melyeket a bizonyítási eljárás során minden kétséget kizáróan alátámasztottak. A rendvédelmi szerv álláspontunk szerint nem sérti a fenti alapelvet, amikor – a büntetőeljárásban nem résztvevőként – a megfelelően alátámasztott tényeket értékelve, saját belátása szerint javaslatot tesz az elítélés előtt is kiutasítás elrendelésére a közrend

13 Sztv. XXIV. fejezet az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértésekről és 152. A közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés tényállása.

14 A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC törvény (Be) 1. §.

veszélyeztetettsége okán, annak ellenére, ha a fogalom tisztázása számtalan vitát generált. Megjegyzendő mindenekelőtt, hogy a közrend veszélyeztetése fogalom nem szerepel a Visszatérési Irányelv¹⁵ 3. cikkében meghatározott fogalmak sorában, sem ugyanezen irányelv egyéb rendelkezéseiben. A Visszatérési Kézikönyv¹⁶ az Európai Unió Bíróságának Zh. és O. (C-554/13.) ítéletének megállapításait beidézve megerősíti, hogy a tagállamok nemzeti igényeiknek megfelelően, lényegében szabadon határozhatják meg a közrend követelményeit. A közrend veszélyeztetése fogalom azt feltételezi, hogy – a társadalmi rend megzavarásán túl, amelyet valamennyi jogsértés megvalósít – a közrend olyan valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyeztetése álljon fenn, amely sérti a társadalom valamely alapvető érdekét. Egy tagállam nem állíthatja egy harmadik országbeli állampolgárról, hogy veszélyezteti a közrendet csupán az alapján, hogy az érintett személyt a nemzeti jog alapján bűncselekményként büntetendő cselekmény elkövetésével gyanúsítják, vagy ilyen cselekmény miatt elítélték. Relevánsak a minden esetben végrehajtandó eseti értékelés szempontjából más tényezők is, például a bűncselekmény jellege és súlyossága, az elkövetése óta eltelt idő, és bármely olyan tényező, amely azon gyanú hitelt érdemlő jellegére vonatkozik, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgár követte el a felrótt bűncselekményt. A fentiekből látszik, hogy a bűnösséget megállapító ítélethez sem fűződhet automatikusan az elítélt közrendi veszélyességének megállapítása, de arra akár a terhelt gyanúsításával egyidejűleg is sor kerülhet, tekintettel arra, hogy nem a büntetőeljárás állásának, a megindított és valamilyen okból le nem zárult eljárások- vagy bűnösséget megállapító ítéletek számának van e szempontból jelentősége, hanem annak, hogy a társadalom olyan alapvető érdeke kerüljön megjelölésre, amit a külföldi már – múltbeli cselekményeire alapítottan – pusztán jelenlétével is valódi módon, közvetlenül és kellően súlyosan veszélyeztessen. Könnyen látható, hogy ezen három kritérium inegzakt volta számtalan vitához, közigazgatási perekben történő megsemmisítésekhez vezet, aminek végső oka az egyes emberek eltérő toleranciaszintje.

– Azon társadalomra veszélyes magatartásokkal összefüggésben, ahol a bíróság nem rendelt el jogerős ítéletével kiutasítás büntetést, az idegenrendészeti hatóság arra alapozva megteheti-e azt?

15 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK Irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról.

16 Az Európai Bizottság C(2017) 6505 ajánlása közös visszatérési kézikönyv létrehozásáról, amely az uniós országok által a visszatéréssel kapcsolatos feladatok ellátása során alkalmazandó.

A kétszeres értékelés tilalma, vagyis a ne bis in idem elv alkalmazása nem csak a büntetőjogi szankciókkal összefüggésben, hanem más joghátrányok, így a közigazgatási, jelen esetben az idegenrendészeti kiutasítással kapcsolatban, illetve a kettő halmozódása esetén is felmerülhet. Habár az Alaptörvény XXVI-II. cikk (6) bekezdéséből lehetne arra a következtetésre jutni, hogy az csupán a büntetőeljárásban részt vevőket köti, az Alkotmánybíróság a 8/2017. (IV. 18.) számú határozatában akként foglalt állást, hogy a büntetőjogi gyökerű alkotmányos alapelveknek érvényesülniük kell az olyan – más jogágba sorolt – eljárások tekintetében is, amelyek valamely jogellenes magatartás szankcionálására irányulnak, és preventív, valamint represszív jellegű jogkövetkezmény alkalmazásával zárulnak. Ezen jellemzők fennállnak az idegenrendészeti hatóság által elrendelt, Harmtv. 43. § (2) bekezdés d) pontja és Szmvtv. 40. § (2) bekezdés c) pontja szerinti kiutasítás esetében is, már csak azért is, mert a két eltérő jogterület tartalmát nézve közös szankción osztozik e körben: a kiutasításon. Látni kell ugyanakkor, hogy a kétszeres értékelés esetleges felmerülése anomália, egyszerre két kiutasítást nem lehet foganatosítani, annak együtt történő elrendelése vagy végrehajtása is kerülendő. A Btk. 59. § (1) bekezdése azon nem magyar állampolgár elkövetők esetében, akinek az országban tartózkodása – a bíróság mérlegelése alapján – nem kívánatos, a kiutasítás büntetés alkalmazását társítja, az egyes akadályokat és korlátokat az idézett jogszabályhely további rendelkezései határozzák meg, még ha pontatlanul is.

A Btk. 59. § (2) bekezdése kimondja, hogy nem utasítható ki az, aki menedékjogot élvez. Habár a jogalkotó szándéka érthető, ugyanakkor a jogszabályhely a jövőben pontosítandó, tekintettel arra, hogy a joggyakorlat a jogszabály szó szerinti értelmezéséből kiindulva a menedékjogot élvezők kiutasítását általános tilalomként értékeli, függetlenül attól, hogy az idegenrendészeti hatóság által elrendelt végrehajtás során igenis lenne jogszerű mód a büntetés végrehajtására, amennyiben a bíróság azt elrendelte volna.¹⁷ E körben fontos megjegyezni továbbá, hogy a menedékjog a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény megfogalmazása alapján a nemzetközi védelemben részesített személyeket megillető tartózkodási jog, amely nem terjed ki a menedékkérelmezőkre. A Btk. 59. § (2)-(4) bekezdésében írtak esetében felmerül, hogy azok a jogalkotó valódi

17 Egy tagállam által menekültként elismert, és Magyarország területére jogszerűen beutazó és ott tartózkodó harmadik országbeli állampolgár többszörös visszaesőként követ el bűncselekményt Magyarországon, amit követően – habár kijelenthető, hogy magyarországi tartózkodása a továbbiakban nem kívánatos – a bíróság tartózkodik a kiutasításától, annak ellenére, hogy ha azt abba az országba ahonnan elmenekült nem is, de az őt visszafogadni köteles, védelmet nyújtó tagállam területére végre lehet és kell is hajtani.

szándékát tükrözik-e? Az ítélet kiszabásakor még a megkívánt tartózkodási jogcímmel és körülményekkel rendelkezők, később azonban a privilegiált körbe való tartozás jogát elvesztő tettesek vonatkozásában az idegenrendészeti hatóság valóban elveszti azt a jogát, hogy a külföldi korábbi magatartásait értékelve, korábbi büntetőeljárásaira és szabálysértéseire hivatkozhasson csak azért, mert a bíróság korábban kiutasításáról nem rendelkezett? Ezzel kiürülne azon joga, hogy a Schengeni Határellenőrzési Kódexen¹⁸ alapuló Harmtv. 13. § (1) bekezdés h) pontja szerinti veszélyt értékelje, azt elhárítsa. Fenti helyzetet az idegenrendészeti hatóság akként törekszik orvosolni, hogy azon esetekben, amikor a bíróság ezen pont személyi körébe tartozók esetében nem rendelkezett kiutasításról, de az idegenrendészeti hatóság és a rendvédelmi szerv álláspontja szerint is a külföldi további magyarországi tartózkodása nem kívánatos, a hatóság javaslat alapján – egyes esetekben javaslat nélkül, önálló mérlegelés alapján – eljár a kiutasítás saját hatáskörben történő elrendelése érdekében, mely döntése végső soron gyanúsításokon, és kiutasításról nem rendelkező ítéleteken fog alapulni, figyelembe véve azok jellegét, súlyát, az elkövetés óta eltelt időt és az ügy egyedi körülményeit.

Az idegenrendészeti őrizet célja, az egyéb büntetésekkel való viszonya

A hatályos jogszabályok alapján a harmadik országbeli állampolgárok rendelkezésre állását a hatósági kísérettel elrendelt kiutasítás végrehajtására irányuló eljárás során több eszközzel is lehet biztosítani, úgy mint az úti okmány elvételevel, kijelölt helyen való kötelező tartózkodás elrendelésével, valamint idegenrendészeti őrizet elrendelésével. Fontos kiemelni, hogy ezen eszközök alkalmazásával az elrendelő hatóság a külföldi személy személyi szabadságát is korlátozza a vele szemben elrendelt kiutasítás sikeres foganatosítása érdekében. Ilyen korlátozó eszközök léteznek a menekültügyi eljárásban vagy a dublini átadásra irányuló eljárásban is.

Az idegenrendészeti őrizet, mint a személyi szabadságot leginkább korlátozó eszköz csak a jogszabályban meghatározott esetekben, a kiutasítás végrehajtása érdekében rendelhető el, és több esetben az elrendelőnek nem szükséges mérlegelnie azt, hogy más – kevésbé korlátozó – intézkedés alkalmazásával a rendelkezésre állás biztosítható-e. Ez alapján nem kell mérlegelnie a hatóságnak,

18 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről.

amennyiben a külföldi a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételten megsértette, a számára előírt hatóság előtti megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti eljárás lefolytatását, vagy szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult. Természetesen az őrizet elrendelését megelőzően a hatóságnak törekednie kell arra, hogy az őrizet a lehető legrövidebb ideig tartson, és az csak úgynevezett végső eszközként alkalmazott intézkedés lehet. A fentiekből láthatjuk, hogy a korlátozó intézkedéseknek minden esetben a végleges és végrehajtható kitoloncolási művelet sikerességét kell szolgálniuk. Az idegenrendészeti őrizet és a büntetőeljárás során történő rendelkezésre állás biztosítása az elmúlt évek tapasztalatai alapján újra és újra előkerülő kérdéskör. Megjegyzendő, hogy a Harmtv. foglalkozik a párhuzamosan folyó büntetőeljárás és idegenrendészeti eljárás összefüggéseivel. Bár a folyamatban lévő büntetőeljárás önmagában nem akadály a kiutasítás hatósági kísérettel (kitoloncolás) való végrehajtásának, amennyiben az eljáró bíró vagy – a vádemelést megelőzően – az ügyész tájékoztatása szerint az eljárás nem folytatható le a kiutasított harmadik országbeli állampolgár terhelt távollétében, amikor is a kiutasítás nem hajtható végre. A jogszabály említ még két esetet (külföldre utazási korlátozás elrendelésére kerül sor a kiutasítottal szemben, vagy büntetőeljárásban elrendelt személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt áll), ezen esetek a jelen tanulmány szempontjából nem relevánsak, hiszen egyértelmű helyzetet teremtenek a két eljárás között. A gyakorlatban a büntetőeljárásról való tudomásszerzést követően az idegenrendészeti hatóság keresi meg az eljáró bíróságot vagy ügyészséget a fenti tájékoztatás beszerzés érdekében. Sajnálattal tapasztaltuk, hogy a kisebb súlyú bűncselekmények vonatkozásában folyamatban lévő büntetőeljárások esetében is jellemzően akként nyilatkozik a bíróság vagy az ügyészség, hogy a büntetőeljárás során a kiutasított személy jelenléte szükséges, azonban arról nem tájékoztatja a hatóságot, hogy az eljárásban várhatóan mikor kerül sor ítélet meghozatalra. További nehézséget okoz az is, hogy kisebb súlyú bűncselekmények esetén a bíróság nem rendel el a büntetőeljárásban személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedést. Így az idegenrendészeti hatóság abban a nem kívánatos helyzetben találja magát, hogy kitoloncolást nem lehet végrehajtani a kiutasított jelenlétének szükségessége miatt, de az idegenrendészeti őrizet – amely a kitoloncolás végrehajtása érdekében került elrendelésre – fenntartásának okai továbbra is fennállnak. Amennyiben a hatóság döntése alapján a kiutasított a büntetőjogi érdeket tartva szem előtt továbbra is idegenrendészeti őrizetben marad a bírósági értesítést követően, vagy egyéb személyi szabadságot korlátozó intézkedés hatálya alá kerül az

idegenrendészeti eljárásban (így kijelölt helyen való tartózkodásra kötelezik), a hatósági döntések végső soron jogellenesek lehetnek, hiszen nem az ágazati jogszabályban meghatározott célt szolgálják. E körben meg kívánjuk jegyezni, hogy a bíróságok jellemzően arra hivatkoznak, hogy a büntetőeljárás lefolytatásához a külföldi személyes meghallgatása szükséges. Ezen probléma könnyen orvosolható a bírósági idézés idegenrendészeti hatóság általi kézbesítésével vagy az idegenrendészeti őrizet hatálya alatt tartózkodó személy bíróság elé állításával is. Ilyen esetekben tapasztalataink szerint az eljáró hatóság készséggel együttműködött a bírósággal, és a bírósági eljárás sikeresen lezárulását követően a kitoloncolás – amennyiben letöltendő szabadságvesztés nem került kiszabásra – végrehajtásra is került. Az idegenrendészeti őrizet büntetőeljárásai kapcsolódása tekintetében hivatkozni kívánunk továbbá az Európai Unió Bíróságának C-357/09. PPU számú előzetes döntéshozatali eljárása (URL3) vonatkozásában hozott ítéletére. Az ítélet 70. pontja kimondja, hogy a Visszatérési Irányelv alapján egy külföldivel szemben csupán közrendi vagy közbiztonsági okokból nem lehet idegenrendészeti őrizetet elrendelni. A bíróság szüksézü álláspontját a Visszatérési Kézikönyv akként bontja ki, hogy „*a tagállamok nem használhatják a kitoloncolási célú bevándorlási őrizetet »enyhített szabadságvesztés-büntetésként« [...] A társadalom védelmének – jogos – érdekében sokkal inkább más jogszabályi eszközökkel kell élni, különös tekintettel a büntetőjogra és a szabálysértési jogra, valamint a jogszerű tartózkodást közrendvédelmi okokból megszüntető jogszabályokra.*” (URL4)

Fentiekre tekintettel és a Visszatérési Kézikönyv kiterjesztő értelmezése alapján arra az álláspontra helyezkedünk, hogy az idegenrendészeti őrizet nem szolgálhatja a büntetőeljárás érdeket, büntetőeljárás célból nem lehet közigazgatási eljárás keretében személyi szabadságot korlátozó intézkedést elrendelni vagy fenntartani. Megoldási lehetőségként mutatkozik az idegenrendészeti őrizet időtartama alatti olyan büntetőeljárás cselekmények lefolytatása, amely a külföldi személyes jelenlétét szükségessé teszi, vagy a kényszerintézkedés elrendelése büntetőeljárásban biztosított eszközökkel. A Btk. 33. §-a alapján a kiszabható büntetések a következők: szabadságvesztés, elzárás, közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkozástól való eltiltás, járművezetéstől eltiltás, kitiltás, sportrendezvények látogatásától való eltiltás, valamint a kiutasítás. A közügyektől való eltiltás mellékbüntetésként szabható ki. Ezen szakasz (6) bekezdése szerint azonban kiutasítás mellett közérdekű munka vagy pénzbüntetés nem szabható ki büntetésként. Míg a közérdekű munka (bíróság által elrendelt) kiutasítás melletti kiszabását nem tapasztaltuk, más, már végrehajtási szakaszban lévő kiutasítás (menekültügyi, idegenrendészeti kiutasítás) mellett több esetben került közérdekű munka kiszabásra egyébként jogszerűtlenül, idegenrendészeti

örizetben tartózkodó külföldi személlyel szemben. Az idegenrendészeti őrizet hatálya alatt tartózkodó külföldi személy a közérdekű munkát nyilvánvalóan nem tudja elvégezni, míg a kijelölt helyen tartózkodó külföldi is nehézkesen, hiszen az ilyen személyek számára az idegenrendészeti hatóságnak a jogszabály alapján magatartási szabályt kell meghatároznia (amely alapján a külföldi a tartózkodási helyet csak bizonyos időszakokban hagyhatja el). Amennyiben a közérdekű munkát a személy önhibájából nem végzi el, a közérdekű munkát vagy annak hátralévő részét szabadságvesztésre kell átváltoztatni. Ebben az esetben az idegenrendészeti eljárásban elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés elrendelése és a magatartási szabályok betartása véleményünk szerint nem minősülhet önhibának, de azt eredményezi, hogy a külföldi a kiszabott büntetést (közérdekű munka) nem végzi el. Álláspontunk szerint szükséges a joggyakorlat módosítása annak vonatkozásában, hogy a kiutasított külföldiek vonatkozásában a kiutasítás végrehajtása során ne kerüljön közérdekű munka kiszabásra büntetésként.

A kiadatási eljárás kihívásai

A kiadatással szembeni alapvető elvárás az Emberi Jogok Európai Egyezményének 3. cikkében¹⁹ (URL5), az Alapjogi Charta 19. cikk (2) bekezdésében²⁰ és az Alaptörvény XIV. cikk (3) bekezdésében²¹ is megjelenő előírások, vagyis az élethez való jog és a kínzás tilalmának teljesülése, aminek tárgya nyilvánvaló kapcsolatban áll a genfi egyezmény 33. cikk²² szerinti követelményekkel és ekként a menekültügyi eljárással.

Azon kérdés, hogy a kiadni kért személyt származási országába való kiadatása esetén fenyegetné-e üldöztetés, vagy súlyos sérelem, különbözőképp kerül megvizsgálásra:

- a.) A menekültügyi hatóság által: a kiadni kért a kiadatási eljárás alatt kér menedékjogot vagy korábban már volt menedékjogi eljárása.

19 Kínzás tilalma. „Senkit nem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.”

20 „Védelem a kitoloncolással, a kiutasítással és a kiadatással szemben: Senki sem toloncolható ki vagy utasítható ki olyan államba, vagy adható ki olyan államnak, ahol komolyan fenyegeti az a veszély, hogy halálra ítélik, kínozzák, vagy más embertelen bánásmódnak vagy büntetésnek vetik alá.”

21 „Senki nem utasítható ki olyan államba, vagy nem adható ki olyan államnak, ahol az a veszély fenyegeti, hogy halálra ítélik, kínozzák vagy más embertelen bánásmódnak, büntetésnek vetik alá.”

22 „Egyetlen Szerződő Állam sem utasítja ki vagy küldi vissza (refouler) a menekültet azon ország területének határára, ahol élete vagy szabadsága faji, vallási okokból, nemzeti hovatartozása miatt, vagy abból az okból van veszélyeztetve, hogy bizonyos társadalmi csoporthoz tartozik, vagy bizonyos politikai véleményt vall.”

- b.) Jogsabályi²³ vagy törvénytervezethez fűzött miniszteri indoklási²⁴ vélemény alapján, külön vizsgálat nélkül: a kiadatást kérő biztonságos származási, vagy biztonságos harmadik országnak minősül, vagy az Európai Unió tagállamai az európai elfogatóparanccsal összefüggésben.
- c.) Amennyiben a kiadni kért nem terjeszt elő elismerés iránti kérelmet, a fenti kritériumoknak való megfelelés vizsgálata nem az e tekintetben különleges szakértelemmel rendelkező menekültügyi hatóság, hanem a döntési jogosultsággal rendelkező miniszter terhén maradna.

Az előző pontot Szép Árpád joghézagként értékeli (Szép, 2014, 181.), és az egyik lehetséges megoldási javaslatként fogalmazza meg, hogy a kiadási ügyekben a menekültügyi hatóság kvázi-szakhatóságként járjon el annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy az adott személy kiadása esetén valószínűsíthetően ki lenne-e téve üldöztetés, vagy súlyos sérelmet megvalósító cselekedeteknek, bánásmódnak. Ez a fajta feladat nem lenne új a menekültügyi hatóság számára, hiszen a kiutasítási eljárások során jelenleg is terheli hasonló kötelezettség. A kiadási eljárás során a fenti, garanciális jellegű problémához képest hasonló gondot jelent, hogy az Nbjt.²⁵ 14. § (3) a Met²⁶.-tól eltérően a menedékjogi kérelemhez korlátozás nélkül fűz joghatásokat. Ennek oka, hogy a kiadás és a menekültügy kapcsolatát keresztutalások és hivatkozások révén mindkét jogterület szabályozza.

„A Met. legutóbbi, a területen maradási joggal foglalkozó módosításáig a jogszabályi keretrendszer alapján Magyarországról csak azt lehetett ténylegesen kiutasítani, vagy – az európai elfogatóparancs alapján történő átadások eseteit leszámítva – kiadni, aki ebbe tevőlegesen, vagy hallgatólagosan beleegyezett, és nem akadályozta azt. Ha nem akarta, hogy kiutasítsák, vagy kiadják, lényegében teljesen mindegy volt, hogy az érintett hatóságok, bíróságok – ide értve a kiutasítást kiszabó büntetőbíróságokat is – milyen döntést hoztak, bármilyen érdemi idegenrendészeti intézkedésnek elejét vette a sokadik menedékjog iránti kérelem előterjesztése, és az ahhoz kapcsolódó területen maradási jog. Minderre tekintettel indokolt az ismételt kérelmet előterjesztő menedékkérők területen maradási jogát korlátozni, illetve az alapesethez képest megvonni.” (Szép, 2017, 127.)

23 A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló 191/2015. (VII. 21.) kormányrendelet 1 és 2. §-ai.

24 Az európai kiadatról szóló 1957. december 13-i párizsi egyezményhez kapcsolódóan.

25 A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (Nbjt.).

26 A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (Met.).

Habár fontos, hogy a már elutasított menedékkérelmezők is hozzáférhessenek a menekültügyi rendszerhez, a körülményekben esetleg a kérelem elbírálása óta beállott változások miatt biztosítani kell számukra az ismételt menedékjogi kérelem előterjesztésének lehetőségét, ugyanakkor indokolt a visszaélések elkerülése érdekében az első eljárást követően, annak kimenetelétől függetlenül – ide nem értve természetesen a tartózkodási jogot eredményező döntéseket – megvonni, illetve korlátok között biztosítani a kérelmezők területen maradási jogát. A fentiekből adódóan – jelenleg – már nem képezi az idegenrendészeti eljárás eredményes lefolytatásának akadályát, hogy az ügyfél akár a kitoloncolást megelőzően elismerés iránti kérelmet terjeszt elő, vagy kérelme végleges elutasítását követően terjeszt elő ismételt kérelmet, mivel a Met. ezen pontokhoz nem fűzi a területen maradás jogát, az idegenrendészeti hatóság fogantathatja a kitoloncolást. A kiadatási eljárás során ezzel szemben a Met. ezen biztosítékai nem érvényesülnek, vagyis a külföldi ismételt kérelmek előterjesztésével – többletterhet okozva a kiadatási eljárást lefolytató hatóságnak, a menekültügyi hatóságnak, valamint a befogadó büntetés-végrehajtási intézetnek – változatlanul megakadályozhatja a kiadatási eljárás eredményes lefolytatását, tekintettel arra, hogy abban a hiszemben van, hogy az azt biztosító letartóztatás maximális időtartamának leteltén felül a magyar hatóságok számára más eszköz nem áll rendelkezésére.

Annak ellenére, hogy a menekültügyi kérelem elutasításával egyidejűleg elrendelt kiutasítás végrehajtásának kötelezettsége megnyílik az idegenrendészeti hatóság számára, az azt követően előterjesztett elismerés iránti kérelmekkel az ügyfél azt megíúsítani már nem tudja²⁷, vagy végső soron a külföldön elkövetett bűncselekmény tekintetében is felmerülhet a magyar büntető joghatóság, tehát alternatív módokon is biztosítható a büntetőjogi felelősségrevonás. Álláspontunk szerint feltétlenül szükséges, hogy – a törvényi feltételek fennállta esetén – a jogintézmény eredeti céljának megfelelően mehessen teljesedésbe a kiadatás, ne más jogeszközökkel kelljen biztosítani az elérni kívánthoz hasonló eredményt. A fentiek alkalmazása esetén az idegenrendészeti hatóság jelenleg abba a helyzetbe kényszerül, hogy a kiadatási eljárás eredményéhez megszólalásig hasonló produktumot állít elő: az ügyfelet legtöbbször a kiadást kérő származási országba toloncolja ki, míg a bűnügyi hatóság kedvezőtlen körülmények között kénytelen nyomozni. Álláspontunk szerint az Nbjt. rendelkezései hibásan kötik össze a kiadatás akadályait a menedékjogi kérelemmel, elegendő lenne ekörben az alapelvekre hivatkozni, vagy még az sem feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy az már az Alaptörvényben megtörtént. Ilyen szempontból

27 AZ EJEB interim döntés meghozatalával a kitoloncolás fogantatását még ilyenkor is felfüggesztheti.

egy menedékkérelem előterjesztése a kiadatási eljárásban nem kellene, hogy annak alkalmazását lerontsa: míg az európai elfogatóparancs alkalmazása során vélelem alapján biztonságosak az unió tagállamai, odáig a kiadatási eljárásban a harmadik ország tekintetében a megfelelő vizsgálat és garanciák bekérése után megállapítható (vagy kizárható), hogy az biztonságos, amit követően mihamarabb törekedni kell a kiadatás fogantatására, minimalizálva az esélyét annak, hogy a körülmények megváltozzanak.

A magunk részéről nem látunk semmilyen olyan nemzetközi egyezményből, jogszabályból következő különbséget, ami alapjaiban eltérő eljárásrend alkalmazását kívánná meg a kiadatási és kiutasítási eljárásban, vagyis álláspontunk szerint minden probléma feloldható lenne nemzeti jogalkotás szintjén. Megoldási lehetőségként merül fel, hogy az Nbjt. szövege ne az elismerés iránti kérelemhez kösse a kiadatás akadályát, hanem a menekültügyi hatóság véleményéhez, esetleg a területen maradás jogával kösse azt össze, korlátozva ezzel a joghatással bíró befogadható kérelmek számát.

A bíróság által elrendelt kiutasítások végrehajthatósága

Az Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, mint idegenrendészeti hatóság fokozottan figyelemmel kíséri azon külföldieket, akikkel szemben büntetőeljárás kerül megindításra, tekintettel arra, hogy ez a tevékenysége megfelel az idegenrendészeti hatósági ügy részfogalmának²⁸, továbbá magában hordozza egy későbbi eljárás lefolytatásának lehetőségét. Ez egyrészt jó információs forrás a migrációs mozgások tekintetében, másrészt annak ellenére, hogy egy tagállam tekintetében a külföldinek tartózkodási joga van, az nem jelenti azt, hogy magyarországi tartózkodását nem lehet nemkívánatosnak nyilvánítani, a külföldit országelhagyásra kötelezni. Ezen felül a magyar hatóságok által kiadott engedély, vízum, menekült vagy egyéb státusz fennállta ellenére, tehát a magyarországi tartózkodásuk ismerete mellett szintén relevanciával bír, tekintettel arra, hogy a bűncselekménye elkövetésének gyanúja okán felmerült közrendi veszélyre tekintettel, meg fog indulni a tartózkodási engedély visszavonása iránti eljárás. Hátráltatja ezen hatósági feladat ellátását, hogy a külföldiek büntetőeljárásával kapcsolatos értesítés idegenrendészeti hatóság részére történő megküldése nem teljesen kiszámítható, az néha sajnos elmarad, továbbá eltérően szabályozott a befogadottak szabadításáról való értesítés megküldésének esedékessége

28 A külföldiek tartózkodásával kapcsolatos olyan eljárás, amely során az idegenrendészeti hatóság nyilvántartást vezet – Harmtv. 86/A. § aa).

is²⁹, aminek betartása – tapasztalataink szerint a kétszeres biztosíték is – komoly nehézséget jelent a büntetés-végrehajtási intézetek számára, azok minden igyekezte ellenére. A bíróság által elrendelt kiutasítások vonatkozásában fontos kiemelni, hogy az illetékes bíróságok a külföldi személyeket Magyarország területéről utasítják ki, míg ezt a bíróság által elrendelt kiutasítást az idegenrendészeti hatóság a Harmtv. 49. §-a alapján az Európai Unió tagállamainak területéről rendeli el végrehajtani (kivéve, ha a külföldinek más, európai uniós tagállam által kiállított tartózkodásra jogosító engedélye van). Az Szmtv. 48. §-a alapján az idegenrendészeti hatóság a kiutasítást Magyarország területéről hajtja végre. A fenti eltérő jogszabályi rendelkezések jogszabályi értelmezési vitákhoz vezethetnek, így ezen kérdés rendezése a jogszabályi rendelkezések módosításával mindenképpen szükségesnek mutatkozik. Szükséges rögzíteni továbbá, hogy a Harmtv. és az Szmtv. 2019. január 1-jén hatályba lépett módosítása alapján a magyar állampolgár családtaggal rendelkező harmadik országbeli állampolgárok kikerültek az Szmtv. személyi hatálya alól, vonatkozásukban a Harmtv. rendelkezései az irányadók. Erre tekintettel elképzelhető, hogy a bírósági ítélet meghozatalakor egy személy még az Szmtv. személyi hatálya alá tartozott, a kiutasíthatósága az alapján került megvizsgálásra a büntetőbíróság által, majd büntetése letöltésekor és szabadlábra helyezésekor már a Harmtv. alapján kell vele szemben idegenrendészeti eljárást indítani.

A külföldi személyek magyarországi kötődésének vizsgálata a büntetőeljárás és az idegenrendészeti eljárás során

Bár a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben szabadságvesztés büntetés miatt elhelyezett személyek csak kis hányada nem magyar állampolgár, a külföldiek büntetése alatti integrációja külön figyelmet érdemel. A Bvtv. 181. §-a alapján a külföldi elítélt kérelmére biztosítani kell számára a magyar nyelv oktatását és integrációs programba való bevonását. Ezzel megkezdődik a külföldi személy kötődése Magyarországhoz, és – természetesen a szabadságvesztés időtartamának függvényében – a külföldi szabadulását követően érti és beszél a magyar nyelvet. A magyar nyelv megtanulása egyébiránt elkerülhetetlen folyamat egy többéves szabadságvesztés-büntetés töltése, és a büntetés-végrehajtási intézetben való munkavégzés során. Összességében elmondhatjuk, hogy a külföldiek a büntetés-végrehajtási intézetek közegébe nehezen illeszkednek

29 A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Bvtv. 214. §) és a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) kormányrendelet (Harmvhr. 122. §).

be, továbbá a büntetés-végrehajtás átadásának rendszere is rámutat arra, hogy a korlátozott számú és drága fenntartású büntetés-végrehajtási férőhelyeket elsődlegesen azoknak vannak fenntartva, akik – állampolgárságuk vagy más, erősebb kapocs révén - kötődnek Magyarországhoz. Ezt a körülményt a szabadságvesztés büntetés időtartamának leteltét követően indult idegenrendészeti eljárásban, leginkább az esetlegesen elrendelt idegenrendészeti őrizet időtartamának meghosszabbítása során értékeli az illetékes járásbíró. Ekkor a járásbíró feladata értékelni a külföldi személyes körülményeit a magyarországi kötődés mértékének és a tényállás körülményeinek összevetésével. Azt a körülményt, hogy a külföldi személy rendelkezik-e magyar családtagokkal, a büntetőbíró az eljárás során rögzíti és értékeli. Jellemző az, hogy a bíróság ilyen esetben nem rendelkezik kiutasításról a büntető ítéletében, még abban az esetben sem, ha a családi életközösség nem áll fenn a külföldi személy és magyar állampolgár családtagjai között. Meg kívánjuk jegyezni, hogy a családi együttélés a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során nyilvánvalóan nem valósulhat meg. A büntetőeljárással szemben a Harmtv. rendelkezései alapján az idegenrendészeti hatóság a saját eljárásában elrendelt kiutasítás meghozatala előtt csupán a családi kapcsolatára tekintettel tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldi vonatkozásában köteles vizsgálni a családi körülményeit és a külföldi magyarországi kötődését. Az idegenrendészeti hatóság az idegenrendészeti őrizet elrendelésekor vizsgálni köteles, hogy a külföldi személynek van-e felügyelet nélkül maradt vagy eltartott családtagja. Amennyiben az idegenrendészeti hatóság a külföldi őrizetbe vételéről dönt, a külföldi pedig kötelező tartózkodási hely kijelölésére alkalmas dokumentumokat mutat be (így tulajdoni lap, bérleti szerződés, befogadó nyilatkozat egy olyan szálláshelyre, ahol magyar állampolgár családtagja tartózkodik) az illetékes járásbíró megvizsgálja, hogy a külföldi személy rendelkezésre állása biztosítható-e a tartózkodási hely kijelölésével. A járásbírók ilyen esetben jellemzően eltérően értékelik a szökés veszélyének fennállását: a bírósági érvelés alapján a külföldi személy nem fogja magát kivonni az eljárás alól és nem fog ismertetlen helyre távozni, mivel családja Magyarországhoz köti, míg az idegenrendészeti hatóság arra az álláspontra helyezkedik, hogy mivel a külföldi kötődik Magyarországhoz, nem fog együttműködni a hatóságokkal a kiutasítása végrehajtása érdekében, hiszen elsődleges célja a továbbiakban is magyarországi tartózkodás. Sajnálatos módon az ilyen körülmények alapján megszüntetett idegenrendészeti őrizettel érintett külföldi személyek jellemzően kivonták magukat az idegenrendészeti eljárás alól, és a velük szemben elrendelt kiutasítást nem lehetett foganatosítani. Ki kívánjuk továbbá emelni, hogy az idegenrendészeti őrizet időtartama meghosszabbítása tárgyában a járásbíró csak az idegenrendészeti őrizet el-

rendelésének és fenntartásának feltételeit vizsgálhatja, a kiutasító döntés jogszerűségét nem. Több esetben fordult azonban elő, hogy a járásbírók ezen jogkörükön túlterjeszkedve a kiutasító döntés vonatkozásában is állást foglaltak, annak ellenére, hogy a kiutasító döntés jogszerűségi vizsgálatának csak közigazgatási per keretében van helye. Természetesen a szökés veszélyének fennállását a hatóság még több nézőpontból is vizsgálja, jelen tanulmányban a magyarországi kötődés aspektusát kívántuk bemutatni.

Személyazonosság megállapítása a szabadságvesztés-büntetés időtartama alatt

A 2019. január 1-je óta hatályos jogszabályi rendelkezés alapján a Harmtv. 49. § (4) bekezdésére figyelemmel a bíróság által elrendelt kiutasítás³⁰ végrehajtásáról való rendelkezés előtt is intézkedhet a szabadságvesztés-büntetését töltő harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának megállapítására, a kiutasítás büntetés elrendeléséről szóló bírósági értesítés kézhezvételét követően. A fenti jogszabályi rendelkezés többek között a 2017-ben lezajlott, be nem jelentett schengeni értékelés eredményeképpen került beillesztésbe a jogrendbe (URL6). Az Európai Unió Tanácsa annak érdekében, hogy a kiutasítás végrehajtása során elrendelt személyi szabadságot korlátozó intézkedés minél rövidebb ideig tartson, azt az ajánlást fogalmazta meg Magyarország számára, hogy a még szabadságvesztés-büntetését töltő személyek vonatkozásában is induljon meg a kiutasítás végrehajtására irányuló eljárás. A büntetőeljárás alá vont külföldiek egy része, különös tekintettel azok, akik a migrációval kapcsolatos bűncselekményekben érintettek, személyazonosságuk nem kellőképp tisztázott, a magyar nyelvet nem beszélik. Bár a nemzeti jogszabály a személyazonosság megállapítására való intézkedést nevesíti, az idegenrendészeti hatóság a személyazonosság és a tartózkodás jogszerűségére irányuló vizsgálatot is végez minden esetben, annak megállapítása érdekében, hogy a kiutasítás végrehajtását mely ország területére kell végrehajtani. Az úti okmánnyal nem rendelkező személyek vonatkozásában megindul az okmánybeszerzési eljárás, így a büntetés letöltését követően a végrehajtási eljárás jelentősen lerövidül(het). A hatóság fenti eljárása biztosítása érdekében azonban minden esetben szükséges a bíróság megfelelő tájékoztatásának kézhezvétele, amely értesítési rendszer problémáit előzőleg részleteztük.

30 Az idegenrendészeti hatóság általi végrehajtás a Bvtv. 301. § (3) bekezdése szerint, a szabadságvesztés kiállása után válik esedékessé, és attól időben elválik a fogatartás.

Záró gondolatok

A szerzők meggyőződése, hogy a külföldiekkel szemben alkalmazott büntetés elsődleges célját, vagyis a társadalom védelmét akkor tudja megfelelően biztosítani, amikor a közrendre veszélyes külföldiek Magyarországról való eltávolítását – a társadalom védelme érdekében – lehetővé teszi. Nem elfelejtve, hogy a magyar állam büntető joghatalma kiterjed a külföldiek által külföldön elkövetett bűncselekményekre is, de tudva, hogy az ilyen eljárások száma alacsony, álláspontunk szerint kerülendő, hogy a közrendi veszélyt jelentő külföldiek kiutasítása elé a büntetőhatóság akadályt hárítson, vagy ha a külföldi jelenléte mégis szükséges, a társadalomtól való elkülönítésére saját eszközeivel intézkedjen, továbbá arról az idegenrendészeti hatóságot értesítse. A kevésbé súlyos megítélésű bűncselekmények esetében hagyni szükséges az idegenrendészeti hatóságot saját eljárása lefolytatására, tekintettel arra is, hogy a védője, vagy az egyszeri beutazás intézménye³¹ révén a külföldi jelenléte biztosítható. A külföldiek esetében számtalan esetben láttuk, hogy szabadulásukat követő előállításukkor abban a hiszemben voltak, hogy kiutasításuk csak Magyarország területéről szól, más tagállam területén tovább élhetnek, a szabadságvesztés-büntetés kitöltését követően a kitoloncolásukat élték meg a legrosszabbul, vagyis a főbüntetés nem a szabadságvesztés-büntetéshez, hanem esetükben a kitoloncoláshoz fűződik. Ebből adódóan a speciális prevenció legjobb eszköze a társadalmi alkut, a migrációs megállapodást felrúgó külföldiek eltávolítása. Értekezésünkben a keretekhez mértén kiterjedően bemutattuk, hogy a két szakterület mely pontokon kapcsolódik egymáshoz. Érdemes megfigyelni, hogy noha a két terület eltérő célokkal rendelkezik, hasonló eszközökkel operál, így összefonódó, de mégis elkülönülő területekről beszélhetünk. Az értekezés problémafelvetéseiből azonban kitűnik, hogy a vonatkozó jogszabályokat folyamatosan csiszolni kell, így ebben az esetben is igaz az az általános vélekedés, hogy a jogszabályi változások az életet és a megváltozott körülményeket követik le, a migrációs trendek rapid változása miatt sokkal hamarabb kell reagálnia a jogrendszernek és a hatáskörök elválasztásával alkalmasnak kell lennie a válaszadásra.

Felhasznált irodalom

Balogh Zs. – Hajas B. – Schanda B. (2014): *Alapjogok és alapvető kötelezettségek fogalma, értelmezése*. Budapest: Nemzeti Közszerzői Egyetem, 7.

31 Harmvhr. 120. § (1) bekezdése.

- Beccaria, C. (1887): *Büntett és büntetés*. Budapest: Révai Kiadó
- Ferguson, N. (2016): *Civilizáció*. Budapest: Scholar Kiadó
- Harari, Y. N. (2018): *21 Lessons for the 21st Century*. London: Jonathan Cape, Penguin Random House UK
- Hautzinger Z. (2016): *Idegen a büntetőjogban*. Pécs: AndAnn Kft.
- Szép Á. (2014): *Kiadatás vagy menedékjog?* Iustum Aequum Salutare X, 3, 181.
- Szép Á. (2017): *A menedékkérők hozzáférése az államterülethez*. Budapest: Pázmány Péter Katolikus Egyetem, PhD thesis

A cikkben található online hivatkozások

- URL1: *World Migration Report 2020, IOM Online Bookstore*. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf
- URL2: *Criminalization of migrants in an irregular situation and of persons engaging with them. – Fra, 2014*. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants_en.pdf
- URL3: *A Bírószág ítélete (nagytanács)*. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=DB2C12FC2B980BB02B0E89EFF76E4556?text=&docid=72526&pageIndex=0&doclang=HU&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5415801>
- URL4: *Visszatérési Kézikönyv*. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_hu.pdf
- URL5: *Emberi Jogok Európai Egyezménye*. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf
- URL6: *A Tanács végrehajtási határozata a schengeni vívmányok Magyarország általi alkalmazásának 2017. évi értékelése során a visszaküldés terén feltárt hiányosságok kiküszöbölésére vonatkozó ajánlásról, 1. pont*. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11182-2018-INIT/hu/pdf>

Jogsabályi hivatkozások

2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról

114/2007. (V. 24.) kormányrendelet a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról

1996. évi XXXVIII. törvény a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról

Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről

A z Európai Parlament és a Tanács 2008/115/EK irányelve (2008. december 16.) a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról

A z Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/399 rendelete (2016. március 9.) a személyek határátlépésére irányadó szabályok uniós kódexéről